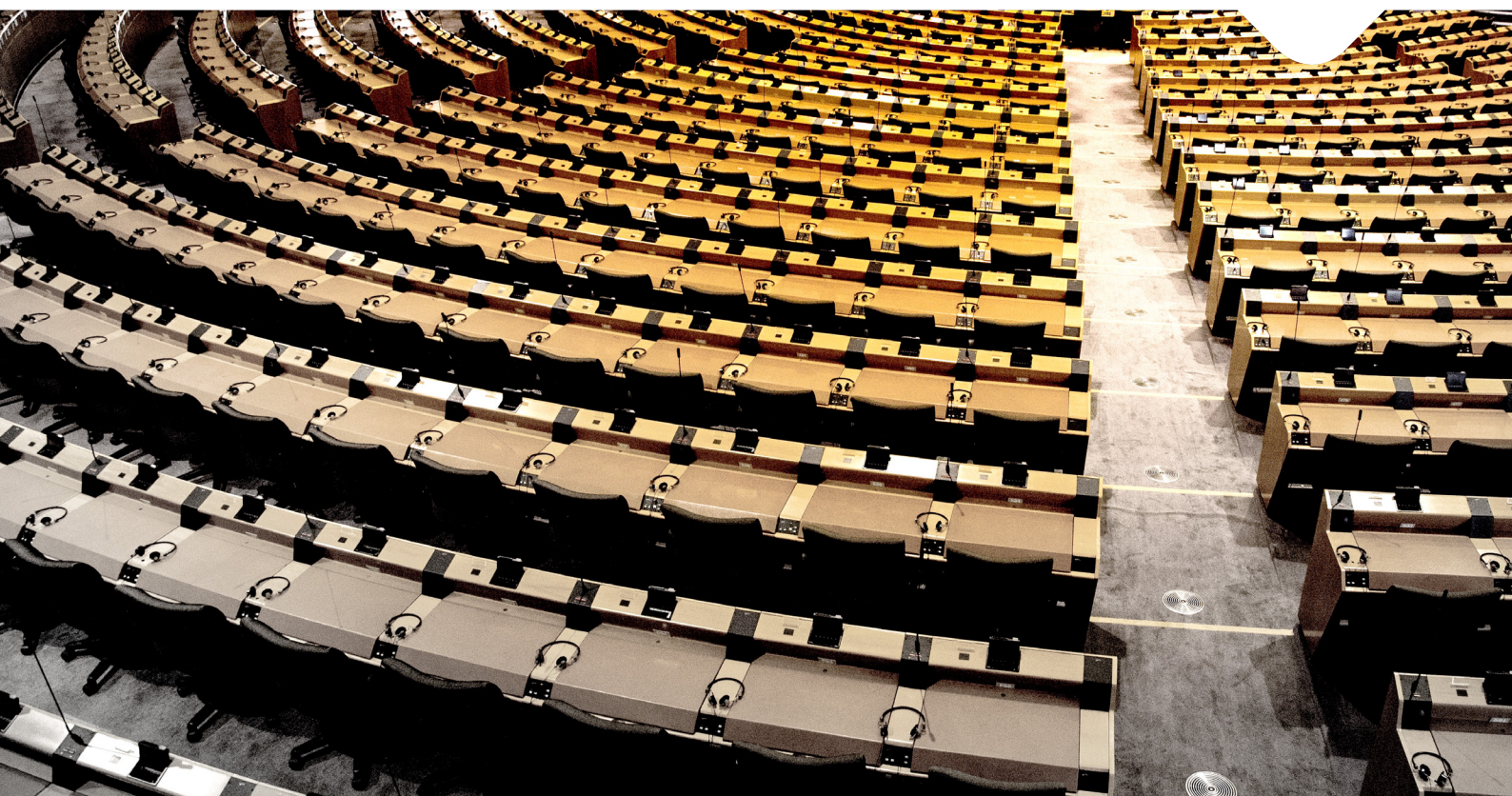


Izvod iz:

Parlamenti i zakoni zasnovani na činjenicama na Zapadnom Balkanu

Uporedna analiza parlamentarnih pravila, procedura i prakse



Izvod iz:

SIGMA dokument broj 68

Parlamenti i zakoni zasnovani na činjenicama na Zapadnom Balkanu

Uporedna analiza parlamentarnih pravila, procedura i prakse

Parlamenti imaju jedinstvenu ulogu u obezbeđivanju da usvojeni zakoni, bez obzira na to ko ih je inicirao, budu zasnovani na dokazima i pogodni za svrhu. Za izvršnu vlast, zakoni su vitalni instrumenti kroz koje sprovode javnu politiku. Vlade se stoga oslanjaju na parlamente da prouče i usvoje zakonodavstvo na pravovremen, dobro planiran i koordiniran način. Parlamentarna kontrola donošenja vladinih zakona i njegova uloga u *ex post* evaluaciji sprovođenja zakona pomaže zakonodavnom tijelu da pozove izvršnu vlast na odgovornost. Donošenje zakona zasnovanih na dokazima posebno je važno za procese evropskih integracija jer uključuju usvajanje mnogih novih zakona. U radu se razmatra kako se zakoni planiraju, pokreću, pripremaju, ispituju i ocenjuju od strane parlamenata šest administracija Zapadnog Balkana. U izveštaju se raspravlja o konceptu donošenja zakona u okviru parlamentarnog sistema vlasti. Razmatra kako parlamenti i vlade saraduju i koordiniraju svoje zakonodavne aktivnosti tokom ciklusa donošenja zakona, pružajući komparativnu analizu postojećih pravila i procedura, kao i prakse donošenja zakona. Obezbeđen je set ključnih nalaza i preporuka politike za podršku administracijama Zapadnog Balkana u planiranju i sprovođenju budućih reformi.

Ovaj dokument je izrađen uz finansijsku pomoć Evropske unije (EU). Ne bi trebalo da predstavlja zvanične stavove EU, OECD-a ili njenih zemalja članica ili partnera koji učestvuju u programu SIGMA. Izražena mišljenja i argumenti koji se koriste su mišljenja autora.

Ovaj rad je odobren za objavljivanje od strane Else Pilichowski, direktorke Direkcije za javnu upravu.

Ovaj dokument, kao i svi podaci i mape uključene u ovaj dokument, ne dovode u pitanje status ili suverenitet nad bilo kojom teritorijom, razgraničenje međunarodnih granica i granica i ime bilo koje teritorije, grada ili područja.

Korišćenje ovog materijala, bilo digitalnog ili štampanog, regulisano je Odredbama i uslovima koji se mogu naći na veb stranici OECD-a <http://www.oecd.org/termsandconditions>.

SIGMA Papers - ISSN: 20786581 (online) | <https://doi.org/10.1787/20786581>

Foto krediti: Cover © Fabrizio Maffei/Shutterstock.com

OECD (2024.)

The translation of these extracts was commissioned by the OECD. The only official version is the English text. The complete publication is available at <https://doi.org/10.1787/e95bebb9-en>.

Predgovor

U parlamentarnim demokratijama, donošenje zakona je definišuća funkcija parlamenata, zajedno sa nadzorom izvršne vlasti i predstavničkom ulogom. Parlamenti dele svoju zakonodavnu funkciju s vladama, jer vlade obično iniciraju većinu nacrti zakona koje razmatraju parlamenti. Parlamenti imaju jedinstvenu ulogu u obezbeđivanju da usvojeni zakoni, bez obzira na to ko ih je inicirao, budu zasnovani na dokazima i pogodni za svrhu. Za vlade, zakoni su vitalni instrumenti kroz koje sprovode javnu politiku. Vlade se stoga oslanjaju na parlamente da prouče i usvoje zakonodavstvo na pravovremen, dobro planiran i koordiniran način.

Prilikom razmatranja nacrti zakona, parlamenti se u velikoj meri oslanjaju na potpuni i pravovremeni pristup informacijama koje pruža vlada o ciljevima i verovatnim uticajima nacrti zakona. Tek tada su članovi parlamenta (poslanici) u stanju da svoje odluke zasnivaju na čvrstim dokazima i pravilnoj analizi. Jasna i efikasna pravila i procedure za izradu i donošenje zakona zasnovanih na dokazima su od ključnog značaja za sveukupnu politiku i zakonodavnu koherentnost. Parlamenti zahtevaju sposobnost da preispitaju dokaze koje su predstavile vlade i da pristupe dodatnim izvorima informacija i ekspertize. Ovi izvori mogu biti interni, kao što su parlamentarne istraživačke službe ili parlamentarne budžetske kancelarije, ili eksterni, kao u slučaju eksternih stručnjaka, akademskih savetnika ili civilnog društva. Osim toga, parlamentarna kontrola vladinih akcija, posebno kroz postzakonodavni nadzor i *ex post* evaluaciju primene zakona, pomaže zakonodavnom telu da obavlja svoju centralnu funkciju, odnosno da izvršnu vlast pozove na odgovornost.

Donošenje zakona zasnovanih na dokazima posebno je važno za procese pristupanja i integracije EU. Sve vlade regiona Zapadnog Balkana priznale su članstvo u EU kao glavni nacionalni prioritet i obavezale se da će uskladiti svoje nacionalno zakonodavstvo sa *pravnim tekovinama* EU. To uključuje usvajanje i izmenu velikog broja propisa kako bi se uskladilo često veoma tehničko zakonodavstvo. Potrebna su dodatna pravila i procedure kako bi se osiguralo da su svi nacrti zakona u skladu sa ciljevima nacionalne politike i standardima i zahtevima prava EU.

Ovaj izveštaj razmatra kako se zakoni planiraju, pokreću, pripremaju, ispituju i ocenjuju u parlamentima šest administracija Zapadnog Balkana: Albanija, Bosna i Hercegovina - državni nivo (BiH)¹, Kosovo*, Crna Gora, Republika Severna Makedonija (u daljem tekstu, 'Severna Makedonija') i Srbija. Budući da svih šest administracija Zapadnog Balkana imaju parlamentarne sisteme vlasti, u izveštaju se raspravlja o konceptu donošenja zakona u okviru tog modela. Razmatra kako parlamenti i vlade sarađuju i koordiniraju svoje zakonodavne aktivnosti tokom ciklusa donošenja zakona, pružajući komparativnu analizu postojećih pravila i procedura, kao i prakse donošenja zakona, pokrivajući puni ciklus politike i sve zakone, isključujući samo zakone o državnom budžetu i njegovom izvršenju. Ova studija takođe nudi komparativnu analizu struktura, pravila i prakse za pravno usklađivanje i za proveru usklađenosti novog domaćeg zakonodavstva sa pravom EU. Međutim, druge ključne ovlasti parlamenata koje su jednako važne za jačanje vladavine prava i efikasno funkcioniranje demokratskih institucija, posebno nadzor i zastupljenost, dotiču se samo u ovoj studiji.

¹ Aktuelni izveštaj analizira postupke i prakse u donošenju zakona u vezi sa Parlamentarnom skupštinom BiH i relevantnim institucijama uključenim u donošenje zakona samo na državnom nivou. Treba napomenuti da, usled složenog ustavnog uređenja BiH, institucije na državnom nivou imaju ograničene nadležnosti u kreiranju politika. Međutim, mnogi nalazi i preporuke iz ove studije takođe su od značaja za za parlamente na drugim nivoima u BiH.

* Ova oznaka ne prejudicira stavove o statusu i u skladu je sa Rezolucijom Saveta bezbednosti Ujedinjenih nacija 1244/99 i Savetodavnim mišljenjem Međunarodnog suda pravde o proglašenju nezavisnosti Kosova.

Praksa donošenja zakona u regionu analizira se na osnovu statistike i kvalitativnih analiza koja pokrivaju period od 2018. do 2022. godine. U nekim slučajevima bilo je moguće uključiti i podatke iz 2023. godine. Dugoročna perspektiva ove analize produbljuje razumevanje institucionalnih, regulatornih i administrativnih pravila i praksi širom regiona. Takođe stavlja u kontekst kratkoročne varijacije uzrokovane domaćim krizama kao što su kolapsi vlade i prevremeni izbori, kao i šokovi politike poput pandemije COVID-19. Naša studija se zasniva na zakonodavnim i regulatornim okvirima koji su aktuelni u nacionalnim upravama početkom 2023. godine. Da bi se obezbedio neki komparativni kontekst za naše nalaze Zapadnog Balkana, ovaj izveštaj koristi informativne kutije za selektivno dokumentovanje relevantnih pravila, procedura i praksi nekih članica EU i OECD-a.

Ovaj izveštaj je organizovan u pet glavnih delova. Poglavlje 1 raspravlja o tome zašto i kako parlamenti utiču na donošenje zakona zasnovanih na dokazima; utvrđuje izazove sa kojima se parlamenti suočavaju u obavljanju ove vitalne funkcije; i raspravlja o ključnim trendovima u parlamentarnom zakonodavstvu u regionu Zapadnog Balkana. Poglavlje 2 pruža pregled ključnih karakteristika parlamenata Zapadnog Balkana i kako one utiču na donošenje zakona zasnovanih na dokazima. Razmatra centralne institucionalne karakteristike na političkom i administrativnom nivou; Uticaj procesa koji se odnose na evropske integracije; i inicijative za otvorenost, pristupačnost i transparentnost, te raspravlja o njihovim implikacijama na zakonodavne procese. Poglavlja 3, 4 i 5 razmatraju planiranje i koordinaciju zakonodavnog rada između vlade i parlamenta; iniciranje, pripremu, nadzor i odobravanje nacrtu zakona; postzakonodavni nadzor i *ex post* evaluacija zakona od strane parlamenta. U poglavlju 6 navedeni su ključni nalazi, poruke i preporuke politike.

Rad na ovom izveštaju obavljen je u dogovoru sa Evropskom komisijom (DG NEAR). Očekuje se da će nalazi, poruke i preporuke navedene u studiji pružiti informacije o pripremi i sprovođenju reformi u parlamentarnim procedurama, planiranju politika i sistemima kreiranja politika vlada i parlamenata Zapadnog Balkana. Takođe, trebalo bi da pomogne u unapređenju tekućeg političkog dijaloga između Evropske unije i vlada Zapadnog Balkana i parlamenata u okviru procesa pristupanja EU.

Ovaj rad je u potpunosti usklađen sa ažuriranim *Principima javne uprave*², posebno onima koji uspostavljaju standarde za efikasno parlamentarno ispitivanje kreiranja vladinih politika, zakonodavnog planiranja, koordinacije i kreiranja politika zasnovanih na dokazima (Principi 2-7). Ova studija uključuje neke od najrelevantnijih nalaza iz SIGMA Monitoring izveštaja za 2021. godinu (posebno onih iz oblasti razvoja i koordinacije politika)³ i drugih relevantnih studija SIGMA. U 2024. godini SIGMA će sprovesti svoje sledeće procene monitoringa svih administracija Zapadnog Balkana u skladu sa ažuriranim *principima javne uprave*. Očekuje se da će rezultati aktuelne studije informisati o pripremi izveštaja i preporuka za praćenje specifičnih za zemlju. Dodatni naknadni rad sa pojedinačnim parlamentima regiona Zapadnog Balkana biće razmatran tokom planiranja i pripreme budućeg rada SIGMA-e.

Priznanja

Ovaj rad je pripremio tim stručnjaka i savjetnika SIGMA programa na čelu sa Bagrat Tunyan. Njegovi glavni autori su Bagrat Tunyan i profesor Klaus H. Goetz (LMU München). Sledeći stručnjaci SIGMA-e dali su značajan doprinos tokom prikupljanja, analize, izrade i verifikacije informacija i podataka: Nevila Como (Albanija), Srđan Blagovčanin (Bosna i Hercegovina), Ruzhdi Halili (Kosovo*), Marko Sošić (Crna Gora), Magdalena Shaldeva (Severna Makedonija), i Miloš Đinđić i Vladimir Mihajlović (Srbija). Fotis Fitsilis (Helenski parlament, Grčka) bio je glavni autor sažetih Okvir o parlamentarnim procedurama i praksama odabranih država članica EU, istovremeno pružajući vredne stručne savete i komentare. Vanjski stručni pregled izvršili su Giovanni Rizzoni (direktor

² OECD (2023), *The Principles of Public Administration (Principi javne uprave)*, OECD, Pariz, <https://www.sigmaweb.org/publications/principles-public-administration.htm>.

³ SIGMA 2021 Monitoring Reports (Izveštaji o praćenju), OECD, Pariz, <https://www.sigmaweb.org/publications/monitoring-reports.htm>.

Istraživačke službe Zastupničkog doma Italije) i Julio Nabais (bivši zamenik generalnog sekretara portugalskog parlamenta), koji je također doprinio pripremi tematske kutije o parlamentarnim službama i praksama parlamentarnih službi i praksi talijanskog i portugalskog parlamenta. Gregor Virant, šef SIGMA programa, pružio je vredne smernice i podršku tokom cijelog projekta. Sljedeći savetnici SIGMA-e pružili su značajnu podršku i komentare: Klas Klaas (Regionalni menadžer IPA), Timo Ligi (Albanija), Marian Lemke (Bosna i Hercegovina), Péter Vági (Kosovo*), Bianca Brétéché (Crna Gora), Bagrat Tunyan (Sjeverna Makedonija) i Egle Rimkute (Srbija). Franziska Deeg i Elisa López Roldán pružile su vrijednu podršku tokom analize podataka i pripreme grafikona i vizuala. Ilana Demal koordinirane projektne aktivnosti Tim SIGMA želi da se zahvali Scherie Nicol-u, Odeljenju za javni menadžment i budžetiranje, i Christiane Arndt-Bascle, odeljenju za regulatornu politiku Direkcije za javnu upravu OECD-a, na njihovim vrednim komentarima i doprinosima. SIGMA se takođe zahvaljuje Silviji Terrón na doprinosu o Globalnoj parlamentarnoj mreži.

Tim SIGMA takođe izražava iskrenu zahvalnost zvaničnicima i stručnjacima iz parlamentarnih administracija i vladinih institucija administracija Zapadnog Balkana, kao i stručnjacima i partnerima iz međunarodnih i nacionalnih organizacija na njihovom vremenu i vrednim savetima. Nacrt dokumenta podeljen je sa svim parlamentima i administracijama radi konsultacija i provere činjenica u periodu oktobar- novembar 2023. godine. Vredni komentari dobili su od parlamentarnih uprava i vladinih institucija svih šest administracija Zapadnog Balkana, na čemu je SIGMA izuzetno zahvalna.

Konačno, tim SIGMA izražava iskrenu zahvalnost kolegama iz Evropske komisije (DG NEAR) i delegacijama i kancelarijama EU u regionu Zapadnog Balkana na njihovoj podršci, savetima i smernicama tokom planiranja i realizacije ovog projekta.

Sadržaj

Predgovor	3
Sažetak	7
Ključni nalazi, poruke i preporuke za izradu politika	20

Sažetak

Snažni parlamenti sposobni da ispune svoje zakonodavne, nadzorne i reprezentativne funkcije neophodni su za osiguranje demokratskog upravljanja, uspostavljanje vladavine prava, poverenje javnosti u državne institucije i demokratski odgovornu vladu. Parlamenti čine više od donošenja zakona, ali kvalitet njihovih zakonodavnih pravila, procedura i prakse utiče na sve njihove osnovne funkcije. Parlamenti redovno preispituju, pregledaju i odobravaju ili odbacuju zakone koje su predložile vlade, a poslanici često samostalno iniciraju zakone i usvajaju značajne amandmane tokom parlamentarnog procesa. Oni takođe imaju važnu ulogu u postzakonodavnom nadzoru i ex post evaluaciji zakonodavstva.

Sposobnost parlamenta da pristupi, pregleda, preispita i koristi najbolje dostupne informacije, podatke i dokaze u svojim zakonodavnim procesima – odnosno da donosi informisane, zakonodavne odluke zasnovane na dokazima – ključna je za kvalitet njegovih osnovnih funkcija. Sposobnost parlamenata da svoje zakonodavne odluke zasnivaju na najboljim dostupnim informacijama, podacima i dokazima za kvalitet javne politike; vitalnost vladavine prava; i poverenje javnosti u nadležnost i efikasnost svojih demokratski izabраних predstavnika. Pristup visokokvalitetnim informacijama, podacima i dokazima je od suštinskog značaja kako bi se omogućilo parlamentima da izvršnu vlast pozove na odgovornost za sprovođenje zakona, a jednako je odlučujući za ključnu ulogu koju parlamenti imaju u unapređenju procesa evropskih integracija. Sposobnost i spremnost parlamenta da donosi potpuno informisane zakonodavne odluke ne može se donositi zdravo za gotovo. Donošenje odluka zahteva odgovarajuće pravne i regulatorne okvire; parlamentarne procedure; Administrativnu i stručnu podršku; kvalifikovano osoblje; i blisku saradnju između parlamenta, vlade, civilnog društva i, u evropskom kontekstu, nacionalnih parlamenata i institucija EU.

Donošenje zakona zasnovanog na dokazima, koje se ponekad naziva i donošenje zakona zasnovanih na podacima, deo je šireg napora da se ojača informaciona osnova donošenja odluka u javnim politikama. To uključuje korišćenje skupa alata, procesa i praksi dizajniranih da osiguraju da se zakonodavstvo temelji na najboljim dostupnim informacijama, podacima i dokazima kako bi se postigli bolji ishodi politike. Javne konsultacije i angažovanje zainteresovanih strana su važni alati i izvori dokaza za informisanje o kreiranju politika. Naučni dokazi se takođe smatraju od posebnog značaja, ali, u širem smislu, dokazi se odnose na činjenice, podatke, sistematske informacije i znanje, stručna mišljenja, ex ante procene uticaja, sistematske ex post procene i procene zainteresovanih strana za analizu i informisanje o kreiranju politika. Uprkos različitim naporima uložnim poslednjih godina, administracije Zapadnog Balkana i dalje se suočavaju sa velikim izazovima u obezbeđivanju pune i efikasne primene ključnih regulatornih alata za upravljanje, kao što su procene regulatornog uticaja (RIA) i javne konsultacije.

Informacioni jaz između vlada Zapadnog Balkana i parlamenata u zakonodavstvu šteti sposobnosti parlamenata da efikasno pregledaju nacрте zakona koje su izradile vlade. Na Zapadnom Balkanu vlade su glavni inicijatori parlamentarnog zakonodavstva; u nekim zemljama, pre svega Srbiji, vlada je praktično jedini izvor predloga zakona. Vlade Albanije, Bosne i Hercegovine (državni nivo), Kosova*, Crne Gore, Sjeverne Makedonije i Srbije imaju odredbe za korišćenje dokaza i analiza u pripremi nacрта zakona, ali nisu svi relevantni dokazi prikupljeni tokom pripreme nacрта zakona koje je inicirala vlada, uključujući RIA, rutinski dostavljeni parlamentu.

Sposobnost parlamenta da pripremi i sprovede nadzor zasnovan na dokazima o nacrtima zakona koje je predložila vlada u velikoj meri zavisi od kvaliteta vladinog zakonodavnog planiranja i koordinacije. Parlamenti Zapadnog Balkana često nemaju dovoljno informacija o obimu, vremenu i suštini nacрта zakona koje je inicirala vlada pre njihovog podnošenja zakonodavnom telu. Stoga, administrativne službe mogu obavljati malo pripremnog posla i ne mogu predvideti potrebe za informacijama poslanika i odbora. Situacija se dodatno komplikuje u nekim zemljama regiona nedostatkom efikasnih mehanizama

za koordinaciju parlamenta i vlade tokom zakonodavnog planiranja i nadzora.

Postoje velika praktična ograničenja kapaciteta parlamentarnih odbora na Zapadnom Balkanu da se uključe u analizu dokaza na kojima se zasnivaju nacrti zakona. Ovo zapažanje se odnosi na kvalitet i dostupnost prateće dokumentacije pripremljene od strane vlade za nacрте zakona. Takođe se odnosi na sposobnost parlamenata da generišu i koriste dokaze u ispitivanju nacrta zakona, bilo kroz ciljane zainteresovane strane, stručne i javne angažmane ili kroz materijale pripremljene od strane parlamentarnih istraživačkih službi. Ograničenja su takođe rezultat slabosti u naprednom planiranju rasporeda odbora i sinhronizaciji među odborima, kao i prekomernim vremenskim pritiscima u procesu nadzora.

Za nacrt zakona koji su pokrenuli poslanici, parlamenti Zapadnog Balkana suočavaju se sa jednakim ili još većim preprekama sistematskom uključivanju i razmatranju dokaza. Pristup podršci i ekspertizi za parlamentarne inicijatore značajno varira širom regiona i malo je provera kvaliteta nacrta zakona koje je inicirao poslanik. Štaviše, u nekim izvršno-parlamentarnim okruženjima Zapadnog Balkana, vlada nije sistematski obavezna da preispita nacрте zakona pokrenutih unutar parlamenta, ugrožavajući kvalitet parlamentarnog zakonodavstva zasnovanog na dokazima. Ova situacija stvara snažnu šansu za neusklađenost politike i može rezultirati velikim izazovima implementacije politika, na primer izostanak planiranja finansijskih sredstava za primenu zakona.

Parlamentarna kontrola često rezultira razmatranjem suštinskih amandmana na nacрте zakona koje je inicirala vlada, ali postoje samo ograničene provere kako bi se obavezalo pažljivo razmatranje njihovih materijalnih posledica. U samo dve zemlje – Crnoj Gori i Srbiji – vlada je sistematski obaveštena o svim podnesenim amandmanima, a samo se u Srbiji od Vlade rutinski traži da iznese svoje mišljenje o takvim amandmanima. Dakle, izmena aktivnosti je, uglavnom, slabo povezana sa širim procesima i standardima donošenja zakona zasnovanih na dokazima. Osim toga, analize efekata nacrta zakona nisu ažurirane nakon velikih amandmana, što dodatno ugrožava efikasnost alata za donošenje zakona zasnovanih na dokazima.

Nekoliko parlamenata na Zapadnom Balkanu se u velikoj meri oslanja na nestandardne zakonodavne procedure za ubrzanje donošenja parlamentarnih zakona, ali prekomerna upotreba nestandardnih procedura za usvajanje zakona stvara značajne rizike za donošenje zakona zasnovanih na dokazima. Nestandardne procedure ograničavaju obim parlamentarnog nadzora; skraćuju količinu vremena raspoloživog za nadzor i ograničavaju stepen do kojeg se nadzor može zasnivati na dokazima i analizama.

Veliki deo zakonodavstva koje razmatraju parlamenti Zapadnog Balkana odnosi se na EU integracije i usklađivanje prava EU. Zemlje kandidati obavezale su se da će uskladiti svoje zakonodavstvo sa pravom EU i osigurati da su svi novi zakoni usklađeni sa pravom EU. Efikasnost parlamentarnog procesa nadzora u velikoj meri zavisi od kvaliteta informacija koje pruža vlada, kao što su izjave o usaglašenosti i tabele saglasnosti. Ovo naglašava činjenicu da je kvalitet pripreme zakona zasnovanog na dokazima u vladi i nadzor zasnovan na dokazima u parlamentu neraskidivo povezan.

Neki parlamenti Zapadnog Balkana, uključujući one u Severnoj Makedoniji, Crnoj Gori, Srbiji i BiH (državi) predviđaju upotrebu skraćenih procedura za prenošenje prava EU. Nasuprot tome, u Albaniji upotreba skraćenog postupka nije dozvoljena za zakonodavstvo koje ima za cilj usklađivanje domaćeg zakonodavstva sa pravom EU. Slično tome, usklađivanje zakonodavstva se, po pravilu, ne obrađuje hitnim ili hitnim procedurama na Kosovu*.

Postzakonodavni nadzor i ex post evaluacija implementacije zakonodavstva su veoma ograničeni i koriste se samo sporadično širom Zapadnog Balkana. Shodno tome, vlade i parlamenti – ali i javnost i zainteresovane strane – lišeni su vitalnih informacija koje bi im omogućile da se uključe u rasprave zasnovane na činjenicama o efektima postojećih zakona i politika i načinima njihovog poboljšanja. Kosovski parlament je imao najviše iskustva u regionu u praćenju i evaluaciji zakona, iako uz značajnu spoljnu podršku.

Ključne poruke i detaljne preporuke politike iz poglavlja 6 osmišljene su da poboljšaju sposobnost

parlamenta i vlada Zapadnog Balkana da se uključe u donošenje zakona zasnovanih na dokazima. Preporuke se fokusiraju na jačanje veza između vlada i parlamenta tokom ciklusa donošenja zakona zasnovanih na dokazima i na poboljšanju petlji povratnih informacija; o povećanju mogućnosti za pravovremeno razmatranje podataka, dokaza i stručnosti od strane parlamenta; i o podsticajima za podsticanje upotrebe različitih instrumenata donošenja zakona zasnovanih na dokazima.

Ključni nalazi, poruke i preporuke za izradu politika

Ovo poglavlje predstavlja rezime ključnih nalaza i poruka o izradi propisa na osnovu činjenica u parlamentima država na Zapadnom Balkanu i donosi preporuke za izradu politika, uz isticanje tri kritične spona. Prvo, izrada zakona na osnovu činjenica predstavlja višefazni proces. Snaga međusobne povezanosti različitih faza – od početnog utvrđivanja normativnih potreba do post-zakonodavnog nadzora i *ex post* evaluacije – je pitanje od kritičnog značaja za kvalitet zakonodavstva zasnovanog na činjenicama iz prakse. Drugo, izrada zakona na osnovu činjenica treba da poveže generisanje informacija, znanje i stručnost sa praćenjem činjenica iz prakse, njihovo stvarno korišćenje i donošenju odluka i redovno pregledanje činjenica prikupljenih iz implementacije. Treće, nalaže međusobnu povezanost izabranih instrumenata (npr. analiza efekata propisa [AEP] i javne konsultacije), organizacionih struktura, postupaka i kadrova.

Poruke i preporuke politika namenjene su širenju dijaloga o politikama, u cilju unapređenja regulatornih okvira i zakonodavne prakse na Zapadnom Balkanu. U osnovi imaju povezanost u ciklusu zakonodavstva zasnovanog na činjenicama, kao i podsticaje da se koriste instrumenti za izradu zakonodavstva zasnovanog na činjenicama.

Parlamentarni proces izrade zakona na osnovu činjenica: kritični spojevi

Izrada zakona na osnovu činjenica zahteva pažnju posvećenu trima ključnim sponama u zakonodavnom procesu. Prvo, kvalitet zakonodavnih procesa i samog zakonodavstva presudno zavisi od snažnih i pouzdanih struktura i procedura koje povezuju izvršnu i zakonodavnu fazu procesa izrade zakona. I vlada i skupština imaju jasno određene funkcije u izradi zakona, ali ove dve institucije uglavnom rade izolovano, nauštrb kvaliteta zakonodavstva. Na primer, ako su vladini planovi zakonodavnih aktivnosti nepouzdati ili nikad nisu predloženi parlamentu, on neće moći da planira sopstvenu dinamiku zakonodavnih aktivnosti u smislu maksimalno iskorišćenih prilika za nadzor i odluke zasnovane na činjenicama. Ako vlada ne dostavi skupštini pun spektar informacija na kojima je zasnovala svoje odluke o nacrtima zakona, slabi mogućnost parlamenta da preispituje nacрте zakona.

Takođe, ako se izmene i dopune na nacрте zakona koje je predložila vlada, nastale tokom skupštinskog zakonodavnog procesa, ne dostave vladi i vlada ima malo ili nimalo vremena i volje da zauzme stav, puna implikacija amandmana verovatno će ostati nedovoljno istražena i opet će trpeti kvalitet zakonodavstva. Ukratko, delotvorna izrada zakona zasnovana na činjenicama zahteva snažne dvosmerne procese između vlade i skupštine i puteve dostavljanja povratnih informacija kroz sve faze izrade zakonodavstva.

Drugo, zakonodavni proces na bazi činjenica uključuje generisanje, nadzor, korišćenje i redovno preispitivanje činjenica; samo ako su one delotvorno povezane, može se ostvariti puna prednost informacija, znanja i stručnosti u zakonodavnom procesu. Na primer, prednosti AEP sprovedene kao dela pripreme nacрта zakona u vladi verovatno će biti ograničene ako je ona predviđena tek nakon izrade celokupnog teksta nacрта zakona.

Dalje, formiranje istraživačkih službi u parlamentima i istraživačkih instituta ili budžetskih kancelarija, ne daje mnogo izgleda da će se povećati doprinos parlamenta zakonodavnom procesu na osnovu činjenica osim ukoliko ne postoje inicijative za delotvornim korišćenjem raspoložive ekspertize. Bez zahteva poslanika za čvrstim dokazima i analize, teško je razvijati postojeće istraživačke kapacitete i veštine. Ukratko, utemeljenost na činjenicama na kojoj treba da počiva izrada zakona ostaće slaba ako nema kontinuiteta u dobijanju tih činjenica; njihove upotrebe i preispitivanja tokom nadzora i odlučivanja; njihovog delotvornog razmatranja u vreme kad se odluke donose; i njihovih izmena u skladu sa iskustvima stečenim tokom implementacije.

Treće, izrada zakona na osnovu činjenica zavisi od aranžmana koji delotvorno usklađuju instrumente, strukture, procedure i kadrove. Na primer, ako parlamenti imaju moć da sprovedu stručne i javne konsultacije tokom razmatranja nacrt zakona, potrebne su im administrativne procedure i infrastruktura da bi se organizovao i vodio proces konsultacija i da bi se ceo postupak dokumentovao i ocenio. Takođe, potrebna su zakonodavna pravila i procedure kako bi se obezbedilo pristizanje svih nalaza u skupštinski odbor i na plenarno zasedanje tokom nadzora. Štaviše, potrebno je skupštinsko osoblje obučeno za vođenje procesa konsultacija u kojima može biti snažnih sporenja. Ukratko, izrada zakona na osnovu činjenica zahteva koordinisane instrumentalne, strukturne, procesne i kadrovske aranžmane.

18 ključnih iskustvenih nalaza o zakonodavnom procesu na Zapadnom Balkanu, datih u nastavku ovog izveštaja, prati tipičan zakonodavni ciklus: (i) vladina inicijativa i izrada nacrt zakona, odlučivanje i povezanost između vlade i skupštine tokom planiranja zakonodavnih aktivnosti; (ii) parlamentarna inicijativa, nadzor, podnošenje amandmana i odlučivanje; i (iii) post-zakonodavni nadzor, *ex post* evaluacija i praćenje rada izvršne vlasti. U svakom slučaju, ključni empirijski nalazi upareni su sa kratkim razmatranjem njihovih implikacija – ili „porukom“ – na izradu zakonodavstva zasnovanu na činjenicama.

Nalazi i poruke daju osnovu za preporuke politika, od kojih je većina relevantna za sve vlade i parlamente na Zapadnom Balkanu. Poseban akcenat stavljen je na kvalitet povezanosti između vlade i skupštine tokom zakonodavnog ciklusa, u šta je uključeno generisanje, nadzor, upotreba i izmena činjenica, kao i izbor instrumenata, struktura, procedura i kadrova potrebnih za delotvornu izradu zakona na osnovu činjenica.

Ključni nalazi, poruke i preporuke politika

Vladin predlog nacrt, priprema, odlučivanje i povezanost sa skupštinom

NALAZ 1: POKRETANJE PREDLOGA. Vlade su glavni predlagači zakona na Zapadnom Balkanu. U nekim zemljama, najizraženije u Srbiji, vlada je doslovno i jedini izvor nacrt zakona.

Poruka: Zakonodavna agenda parlamenata na Zapadnom Balkanu pod najvećim je, ako ne i jedinim, uticajem nacrt zakona čiji je predlagač vlada. Prevlast izvršne vlasti u predlaganju zakonodavstva utiče na zakonodavni proces na osnovu činjenica u parlamentima na dva osnovna načina. Prvo, **planiranje i izrada politika, nacrt zakona i zakonodavne procedure u fazi delovanja izvršne vlasti imaju presudan uticaj na kvalitet nacrt zakona koje će razmatrati parlament.** U skladu s tim, poboljšanja u planiranju i izradi nacrt pre podnošenja skupštini olakšala bi razmatranja na osnovu činjenica u parlamentu.

Drugo, **parlamenti u velikoj meri zavise od vlada u pogledu dobijanja informacija prikupljenih tokom pripreme faze izrade politika u izvršnoj vlasti.** Zakonodavni proces na osnovu činjenica u parlamentima zavisi od opsega i kvaliteta podataka i informacija koje vlada dostavlja parlamentu. Takođe ga oblikuje delotvornost komunikacije između vlade i skupštine i saradnja tokom faze razmatranja u skupštini, kada se ključni dokazi analiziraju, osporavaju i menjaju.

Preporuke:

- Parlamenti Zapadnog Balkana treba stalno da budu obavešteni o vladinim zakonodavnim prioritetima i planovima i da im se redovno dostavljaju novosti o svim izmenama kako bi lakše planirali rad na zakonodavnom nadzoru.
- U slučaju važnih nacrt zakona, rane konsultacije između vlade i parlamenta mogu pomoći da se razvije zajedničko razumevanje ciljeva politike i normativnih zahteva tog nacrt. Konsultacije pomažu da se razjasne činjenične osnove na kojima se mogu temeljiti nacrti zakona, uz obezbeđen delotvorniji parlamentarni nadzor i usvajanje.
- Poslanici, naročito oni iz opozicionih stranaka, treba da igraju aktivniju ulogu u zahtevanju dodatnih

ili nedostajućih informacija i podataka o politikama (i njihovim efektima i rizicima) od vlade i da te informacije koriste za svoj parlamentarni nadzor ili sopstvene predloge zakona. To se može odvijati pre faze razmatranja na odborima.

NALAZ 2: AEP (RIA) I KONSULTACIJE. Vlade na Zapadnom Balkanu imaju formalne normativne odredbe i mehanizme o upotrebi dokaza i analiza u pripremi nacrtu zakona, naime, *ex ante* AEP (RIA) i javne konsultacije. Međutim, ove odredbe i instrumenti razlikuju se u regionu i ne primenjuju u potpunosti i dosledno.

Poruka: Uprkos postojanju formalnih uslova da se sprovede *ex ante* AEP i javne konsultacije, primena i efekti ovih instrumenata i dalje su slabi u celom regionu, kako su pokazali SIGMA izveštaji o monitoringu 2021. godine i SIGMA dokument br. 61, *Analiza efekata propisa i prenošenje prava EU na Zapadnom Balkanu*. Analiza nacrtu i javne rasprave, ako se sprovede, ne koriste se sistematski za dobijanje informacija korisnih u pripremi nacrtu zakona u vladi ili za naknadni nadzor i usvajanje u skupštini. Ova opaska ima dve kritične implikacije po zakonodavni proces u parlamentu. Prvo, **nacrti zakona čiji je predlagač vlada često se ne zasnivaju na sistematskim procenama regulatornih zahteva, uslova, opcija, niti na analizi troškova i koristi.** Drugo, **dokumenta koja dostavlja vlada parlamentu kao prateća uz nacrtu zakona često sadrže nedovoljnu osnovu za detaljnu ocenu u parlamentu.**

Preporuke:

- Vlade treba da obezbede puno i dosledno sprovođenje *ex ante* AEP i javnih rasprava za sve nacrtu zakona. Sadašnju praksu treba uskladiti sa nacionalnim zahtevima i standardima regulatornog kreiranja politika i obezbediti istinsko angažovanje sa svim zainteresovanim stranama na koje se odnose zakonodavni predlozi.
- Kada je to primereno, formalne konsultacije se mogu dopuniti usmerenim i fokusiranim ranim konsultacijama sa parlamentima i drugim ključnim akterima.
- Vlade treba da razmotre prilagođavanje svojih internih pravila, procedura i prakse radi otpočinjanja analize problema, ciljeva, efekata i rizika u politikama u nacrtima zakona ranije tokom procesa izrade politika, te dobijali informacije za pripremu godišnjeg zakonodavnog plana i utvrđivanje prioriteta.
- Parlamentarno osoblje treba da razmotri unapređenje svog internog poznavanja i razumevanja pravila i procedura kreiranja politika i smernica i metodologije koje koriste ministarstva tokom izrade zakona. To bi unapredilo delotvornost parlamentarnog nadzora i pripreme zakona u samom parlamentu.

NALAZ 3: RASPOLOŽIVOST I PRISTUPAČNOST POMOĆNOG MATERIJALA. Ne stavljaju se sve relevantne činjenice prikupljene tokom pripreme nacrtu zakona u vladi na raspolaganje parlamentima kao deo dokumentacije koja prati nacrtu zakona dostavljen zakonodavnom telu.

Poruka: Kako je dokumentovano u Tabeli 17, postoje značajne razlike među vladama na Zapadnom Balkanu u pogledu dokumentacije koja se dostavlja parlamentima uz nacrtu zakona. Na primer, **albanska** vlada postupa po praksi dostavljanja izveštaja AEP Parlamentu, iako to postojeće zakonodavstvo ne nalaže. **Srbija i Crna Gora** takođe dostavljaju nacrtu izveštaja o AEP svojim skupštinama, ali u drugim slučajevima dokazi i analize (detaljne informacije) sadržani u ključnim dokumentima, poput AEP i rezimeji javnih konsultacija, ne prosleđuju se parlamentu. Štaviše, nacionalna pravila za *ex ante* AEP i interne procedure dozvoljavaju izuzeće mnogih zakonodavnih inicijativa od AEP. Prema tome, **ključne informacije koje se odnose na izradu politike i probleme koje tretira predloženo zakonodavstvo, ciljevi, mogući efekti i posledice ne pripremaju se sistematično i ne dele se sa poslanicima. Posledično, ovaj jaz u informacijama između vlada i parlamenata u izradi zakonodavstva šteti sposobnosti parlamenta da nadzire tok nacrtu zakona.**

Preporuke:

- Vlade treba da obezbede dostavljanje svih pratećih dokumenata vlade koja se razmatraju prilikom usvajanja predloga nacrtu, kao što su izveštaji o AEP i izveštaji o ishodima javnih rasprava, parlamentima zajedno sa nacrtima zakona. Ova dokumenta treba da budu javno dostupna da bi se obezbedila transparentnost zakonodavnog procesa.
- Vlade treba da razmotre jačanje činjenične osnove i analize efekata zakonodavnih predloga za koje se ne priprema AEP, na primer zato što se primenjuju pravila izuzimanja i isključivanja, u skladu sa propisima o AEP.
- Parlamenti treba da sprovedu snažniji nadzor nad dokazima i analizama zakonodavnih predloga za koje nije sprovedena AEP, niti održana javna rasprava.
- U slučaju krupnih izmena nacrtu zakona tokom faze razmatranja u skupštini, mogu se zahtevati izmenjene i ažurirane procene efekata da bi konačna odluka o nacrtu predloga politike bila zasnovana na informacijama potkrepljenim odgovarajućim dokazima i analizama.
- Parlamenti treba da se postaraju da sva prateća dokumenta koja idu uz nacrt zakona budu potpuno i lako dostupna poslanicima tokom razmatranja i odlučivanja u skupštini. Materijali treba da se objavljuju na sajtu skupštine.

NALAZ 4: VLADINO ZAKONODAVNO PLANIRANJE. Sve vlade na Zapadnom Balkanu pripremaju planove rada po kojima vode zakonodavne aktivnosti. Međutim, kvalitet, jasnoća i doslednost informacija u tim planovima, kao i vladini pristupi deljenju ovih planova sa parlamentima, znatno se razlikuju širom regiona. Česta su krupna odstupanja od planova, što škodi sposobnosti parlamenata da planiraju svoj rad nadzora nad zakonodavstvom.

Poruka: Kako je rezimirano u tabeli 9, informacije sadržane u vladinim zakonodavnim planovima u velikoj meri se razlikuju unutar regiona, kao i pouzdanost tih planova. Dok se neki nacrti zakona predviđeni planom možda ne ostvare, drugi nepredviđeni se možda dostavljaju parlamentima. Stoga, **parlamenti često ne poseduju dovoljno informacija o obimu, vremenskom aspektu, i suštini vladinih prijedloga nacrtu prije njihovog dostavljanja zakonodavnom telu.** Neizvesnost u pogledu vladine zakonodavne agende slabi mogućnost parlamenta da priprema sopstveni plan i kalendar rada. **Kada nedostaju informacije o suštini nacrtu zakona koji će se dostavljati parlamentu, parlamentarni odbori i administrativne službe malo što mogu da urade u pogledu pripremnog rada i ne mogu anticipirati koje će informacije biti potrebne poslanicima.**

Preporuke:

- Vlade na Zapadnom Balkanu treba da unaprede kvalitet, jasnoću i pouzdanost svog zakonodavnog planiranja i pomognu parlamentima i poslanicima da planiraju i razmatraju nacrt zakona na delotvorniji način.
- Zakonodavni planovi vlada, uključujući i sve njihove izmene, treba da se u potpunosti i sistematično dostavljaju parlamentu, na jasan i lako dostupan način.
- Vlade treba da nastoje da se pridržavaju svojih zakonodavnih planova u što većoj meri, kako bi omogućili parlamentima da planiraju nadzor nad izradom i tokom nacrtu zakona što delotvornije.

NALAZ 5: KOORDINACIJA PARLAMENT-VLADA. U najvećem delu, veze i koordinacija između izvršne i parlamentarne faze izrade zakona su zategnute, a dvosmeran tok informacija nije dovoljno razvijen.

Poruka: Delotvorno planiranje i organizacija zakonodavnog rada parlamenata u ključnoj meri zavisi od redovnih i dvosmernih tokova komunikacije između vlade i parlamenta. **Sposobnost parlamenata da se angažuju u izradi zakona na osnovu činjenica pod velikim je uticajem veza između izvršne i**

zakonodavne vlasti. U nekim zemljama, kao što su **Albanija** i **Severna Makedonija**, imenovani predstavnici vlade preuzimaju koordinaciju zakonodavnog rada sa parlamentom. Ali, u većini slučajeva, odgovornost je podeljena na ministarstva, a centri vlade nisu aktivno uključeni u praćenje toka vladinih nacrti u parlamentarnoj fazi.

Preporuke:

- Parlamenti i vlade na Zapadnom Balkanu treba da razmotre jačanje svojih struktura i procedura za saradnju i koordinaciju između izvršne i zakonodavne vlasti na političkom i administrativnom nivou, tokom čitavog zakonodavnog ciklusa.
- Vlade treba da obezbede delotvornu međuresornu koordinaciju komunikacije sa parlamentima u procesu izrade i usvajanja zakona, kako bi izbegli fragmentisan proces parlamentarnog nadzora.
- Centri vlade na Zapadnom Balkanu treba da igraju snažniju ulogu u uspostavljanju delotvornih kanala komunikacije sa parlamentarnim administracijama, kako bi obezbedili blagovremeno dostavljanje preciznih informacija.

Parlamentarna inicijativa, razmatranje, amandmani i odlučivanje

NALAZ 6: PLANOVI I KALENDARI RADA PARLAMENTA. Parlamenti na Zapadnom Balkanu razlikuju se po pristupu planiranju i zakazivanju zakonodavnog rada. Iako relevantno zakonodavstvo i propisi utvrđuju jasne smernice za to kako parlamenti treba da pripremaju planove i kalendare rada, preovlađuju kratki rokovi i ad-hoc utvrđivanje dnevnog reda.

Poruka: Planiranje i zakazivanje unapred neophodni su kako bi parlamenti mogli da se angažuju u zakonodavnom procesu zasnovanom na činjenicama. Samo tada administrativni resursi, priprema i razmatranje stručnih informacija, kao i angažovanje sa zainteresovanim stranama i javnošću, mogu delotvorno da se urede i poslanici da pripreme i planiraju angažovanje i zakonodavnom procesu. **Činjenica da se neki parlamenti u najvećoj meri oslanjaju na improvizaciji kada utvrđuju svoje zakonodavne kalendare najveće je ograničenje njihove mogućnosti da prikupljaju, razmatraju, procenjuju i analiziraju činjenice tokom parlamentarnog razmatranja nacrti zakona.**

Preporuke:

- Parlamenti na Zapadnom Balkanu treba da razmotre jačanje svojih internih kapaciteta i procedura kako bi omogućili pravovremenodugoročno (barem na kvartalnom nivou) i pouzdanije planiranje i zakazivanje zakonodavnog procesa i razmatranja nacrti zakona.
- Parlamentarne administracije treba da budu preduzumljivije u angažovanju sa vladom i zahtevaju informacije i pojašnjenja statusa i vremenske dinamike planiranih zakonodavnih aktivnosti kako bi imale informacije za planove i kalendare rada parlamenta.
- Zahtevi i standardi zakonodavstva zasnovanog na činjenicama treba da se uzimaju u obzir prilikom utvrđivanja planova i kalendara rada parlamenta. Ovi zahtevi naročito utiču na vreme, utvrđivanje prioriteta, redosled, brzinu i trajanje aktivnosti skupštinskih odbora, s obzirom na složenost i značaj zakonodavnih predloga koji se razmatraju.

NALAZ 7: ZAKONODAVNE INICIJATIVE POSLANIKA. Parlamenti na Zapadnom Balkanu imaju poslovnike po kojima se unutar parlamenta pokreću zakonodavne inicijative. Međutim, obim podrške i stručnosti nacrti značajno zakona variraju u regionu.

Poruka: Kao što je prikazano na Slici 2, nacrti zakona koje predlažu poslanici nekada čine značajan deo ukupnih zakona koji se usvajaju u nekoliko parlamenta na Zapadnom Balkanu. U većini parlamenta regiona, parlamentarna administracija je zadužena za pružanje podrške poslanicima i poslaničkim

grupama u pisanju nacрта. **Međutim, baza eksperata za izradu nacрта na koje poslanici mogu da se oslone još je ograničenija nego za nacрте koje piše vlada. Otuda verovatnoća da će trpeti kvalitet zakona i doslednost javne politike.**

Preporuke:

- Parlamenti na Zapadnom Balkanu treba da jačaju svoje interne kapacitete kako bi obezbedili podršku eksperata u izradi zakonodavstva. Pored podrške eksperata u samom parlamentu, spoljni eksperti, uključujući i naučne i istraživačke centre, mogu pomoći u jačanju kapaciteta parlamenta i delotvornijem zakonodavnom nadzoru.
- Parlamenti i vlade treba da kontinuirano analiziraju i unapređuju svoja zajednička pravila i standarde za izradu zakona.

NALAZ 8: PROVERE KVALITETA NACRTA ČIJI SU PREDLAGAČI POSLANICI. Raspon i kvalitet prateće dokumentacije stavljene na uvid poslanicima razlikuju se u zavisnosti od toga da li zakon predlaže vlada ili parlament. Provere kvaliteta kroz koje nacrt mora da prođe pre dostavljanja parlamentu na razmatranje takođe se razlikuju u zavisnosti od predlagača.

Poruka: Činjenična zasnovanost na kojoj počiva parlamentarni zakonodavni nadzor ima više ograničenja nego kada je vlada predlagač zakona. Ova razlika se javlja iz dva glavna razloga: instrumenti kao što su AEP i konsultacije sa zainteresovanim stranama ostaju uglavnom fokusirane na zakone koje predlaže vlada; ne postoje standardne procedure koje bi pomagale poslanicima ili skupštinskom osoblju da analiziraju politike, definišu ciljeve i procenjuju uticaje. Većina zakonodavstva potekla iz parlamenta nastoji da izmeni postojeće zakonodavstvo prije nego li da usvoji nove zakone. **Razlika u dostupnosti činjenica za skupštinski nadzor nad zakonodavstvom čiji je predlagač vlada u poređenju sa nacrtima koji poteknu iz parlamenta predstavlja glavni izazov.**

Preporuke:

- Nacrti zakona čiji su predlagači poslanici treba dosljedno da prolaze kroz provere kvaliteta uporedive sa onima koje se primenjuju na vladine predloge pre zvaničnog podnošenja na razmatranje pred skupštinskim odborom i na plenarnom zasedanju.
- Uz nacрте zakona koje predlažu poslanici treba – u najvećoj mogućoj meri – da budu priložena i prateća dokumenta i činjenice uporedive po rasponu i kvalitetu sa onima koje vlada podnosi. Da bi se to omogućilo, parlamenti treba da budu ustanju da se selektivno oslanjaju na pomoć vlade.

NALAZ 9: KAPACITETI PARLAMENTA. Parlamentima na Zapadnom Balkanu nedostaju odgovarajuće strukture, pravila, procedure, instrumenti i kadrovi kako bi nadomestili nedostatke u dokazima koje dostavlja vlada, prilikom zakonodavnog nadzora.

Poruka: Parlamenti Zapadnog Balkana u velikoj meri se oslanjaju na podatke, informacije i stručnost koji dolaze iz vlade prilikom razmatranja zakonodavnih predloga. U proteklih nekoliko godina, **parlamenti su preduzeli korake u cilju unapređenja svojih kapaciteta kako bi preispitali i dopunjavali materijale koje dostavljaju vlade**, na primer formiranjem istraživačkih službi i instituta ili parlamentarnih budžetskih kancelarija (PBO). Takve institucije, mehanizmi i procedure mogu biti veoma korisni da bi se parlamentima omogućilo da proveravaju, preispituju, proširuju i produbljuju činjenice na kojima se zasniva zakonodavstvo.

Preporuke:

- Administracije u parlamentima i vladama na Zapadnom Balkanu bi trebalo tesko da sarađuju u oceni efekata nacрта zakona na državni budžet i administrativne zahteve za sprovođenje zakona.

Ova saradnja treba da obuhvati redovne diskusije o metodologiji i pristupima primenjenim na pripremu politika, analizu efekata i pisanje zakona koja podrazumeva zajedničko shvatanje u pogledu standarda za kvalitetan zakonodavni proces.

- Parlamenti treba da izgrade veće stručno znanje i veštine u svojim administracijama kako bi mogli da ocenjuju i preispituju dokaze i analize koje dostavlja vlada. Pošto parlamenti ponekad treba da budu u stanju da potraže dodatne informacije i razjašnjenje, dobro obučeni i nestranački specijalista sa čvrstim etičkim principima važan je faktor u njihovom funkcionisanju.
- Parlamenti treba da razmotre jačanje svojih internih metodologija i procedura, kao i kapaciteta da procenjuju moguće fiskalne i ostale efekte nacrtu koje dostavljaju poslanici, uključujući i formiranje svojih PBO⁶⁵. Bolja analiza fiskalnih efekata može obezbediti aktivnije konsultacije sa vladom kako vi se izbeglo formiranje mandata za koje nisu obezbeđena sredstva.

NALAZ 10: PARLAMENTARNE PROCEDURE ZA DELOTVORNU UPOTREBU ČINJENICA. Parlamenti za Zapadnom Balkanu imaju uvedene detaljne strukture i procedure koje omogućuju razmatranje nacrtu zakona na osnovu činjenica. Međutim, sistematsko uvođenje dokaza u proces razmatranja pred skupštinskim odborima nailazi na značajne prepreke u praksi.

Poruka: Skupštinski nadzor nad zakonodavnim procesom zasnovan na činjenicama obavljaju pre svega skupštinski odbori. Parlamenti na Zapadnom Balkanu imaju detaljne poslovnike za praćenje izrade nacrtu zakona i, na osnovu tog nadzora, omogućuju odborima ili poslanicima da predlažu amandmane. Međutim, **postoje krupna politička ograničenja njihovih kapaciteta da se angažuju oko činjenične osnove na kojoj se temelje nacrtu zakona, u prvom redu dokumentacije koju dostavlja vlada.** Štaviše, volja i sposobnost parlamenata da dobiju i koriste činjenice prilikom nadzora nad zakonodavnim procesom, na primer preko zainteresovanih strana, eksperata i javnih konsultacija, ili oslanjanjem na materijale koje pripremaju skupštinske službe za istraživanje i dokumentaciju, često su prilično ograničene. **Ova ograničenja obuhvataju i slabosti u planiranju rada skupštinskih odbora unapred, nedostatak sinhronizacije između odbora i vremenski pritisak.**

Preporuke:

- Parlamenti Zapadnog Balkana treba da sistemski posvećuju pažnju zakonodavnom procesu zasnovanom na dokazima prilikom izrade pravila i procedura skupštinskog nadzora, te da se suštinski pozabave praktičnim preprekama, pre svega unapređenjem planiranja unapred i smanjenjem vremenskog pritiska. Parlamenti treba da obezbede, recimo, ključne informacije u vezi sa predlozima nacrtu zakona budu dostupne svim članovima odbora dovoljno unapred uoči svih planiranih rasprava.
- Parlamenti treba da preduzmu korake ka tome da konsultacije sa stručnjacima, zainteresovanim stranama i javnošću postanu sastavni deo njihovog plana rada, posebno za predloge zakona koje uputi vlada, a koji nisu prošli kroz takve konsultacije, kao i za sve predloge koje podnesu poslanici.

NALAZ 11: KONSULTACIJE SA VLADOM O PREDLOZIMA KOJE PODNOSE POSLANICI. Postoje odredbe po kojima vlade dostavljaju mišljenja na nacrtu zakona čiji su predlagači poslanici, ali praksa se umnogome razlikuje u vladama i skupštinama između zemalja Zapadnog Balkana. U te razlike spadaju i rokovi koje treba ispoštovati; parlamentarna odgovornost za odluke zahteva formalna mišljenja vlade; i odgovornost unutar izvršne vlasti za dostavljanje mišljenja vlade.

⁶⁵ [OECD Principi za nezavisne fiskalne institucije](#) (IFI) daju glavne elemente od pomoći u obezbeđenju nezavisnih, delotvornih i vitalnih IFI, kao što su parlamentarne budžetske kancelarije.

Poruka: Konsultacije sa vladom povodom nacрта zakona koje su predložili poslanici ključne su iz dva razloga. Prvo, nacrti zakona koji poteknu iz parlamenta zahtevaju mnogo manje prateće dokumentacije nego nacrti čiji je predlagač vlada, vladine analize i mišljenja predstavljaju ključnu proveru kvaliteta. Drugo, konsultacije pomažu da se obezbede celokupna koherentnost i doslednost politika. Međutim, **u nekoliko država Zapadnog Balkana pozicije vlade i skupštine su takve da vlada ne analizira sistematski nacрте zakona inicirane u skupštini, što slabi činjeničnu osnovu zakonodavnog procesa.**

Preporuke:

- Parlamenti i vlade na Zapadnom Balkanu treba da se sistematski i u potpunosti o svim zakonodavnim predlozima koje podnose poslanici da bi se obezbedila celokupna koherentnost i doslednost politika.
- Skupštinska pravila i procedure treba da obezbede dovoljno vremena za vladinu analizu svih predloga nacрта koje su inicirali poslanici i dostavljanje kvalitetnih mišljenja.
- Vlade treba da analiziraju svoja interna pravila i procedure kako bi obezbedili pregled dostavljenih nacрта zakona u odnosu na činjenice. Standardi koji se pritom primenjuju treba da budu uporedivi sa onima koji se primenjuju na nacрте koje dostavlja vlada, a rezultati analize treba da budu u potpunosti dostupni parlamentu.
- Vlade treba da obezbede konsultacije sa svim ministarstvima na koja utiče neki nacrt zakona čiji su predlagači poslanici.

NALAZ 12: AMANDMANI NA NACRTE ZAKONA. Parlamentarni nadzor često dovodi do dostavljanja amandmana. Međutim, praksa u skupštinama na Zapadnom Balkanu razlikuje se po tome kako se vlade odnose prema krupnim izmenama predloženim za vladin nacrt tokom skupštinske faze izrade zakonodavstva.

Poruka: U slučaju da se tokom skupštinske faze procesa predlože značajni amandmani, postoji samo nekoliko tačaka provere koje dozvoljavaju pažljivo razmatranje materijalnih konsekvenci. U samo dve zemlje – **Crna Gora i Srbija** – vlada se sistematski informiše o svim podnetim amandmanima, a samo u Srbiji se od Vlade rutinski traži da dostavi mišljenje na te amandmane. U **Severnoj Makedoniji** i na **Kosovu***, od predstavnika vlade se zahteva da prisustvuju sednicama skupštinskih odbora kada se razmatraju pojedinačno amandmani. Odluke o prihvatanju ili odbijanju krupnih izmena politike ne zasnivaju se ni na kom vidu analize efekata propisa. Prema tome, **aktivnosti predlaganja izmena i dopuna uglavnom nemaju delotvornu vezu sa širim procesima i standardima izrade zakonodavstva na osnovu činjenica.**

Preporuke:

- Kad god se u toku skupštinske faze izrade zakona predlažu krupne i suštinske izmene, vlade treba da se formalno obaveste i konsultuju kako bi dostavile mišljenje, uzimajući u obzir stavove svih ministarstava i institucija na koje se ti predlozi odnose.
- Relevantna prateća dokumenta koja analiziraju efekte politika, kao što su izveštaji o AEP, treba da ažuriraju vodeće institucije, a dodatne analize efekata treba sprovoditi po potrebi, kako bi se unele informacije u konačne odluke o važnim izmenama politike. Konačan izveštaj o usvojenim zakonima treba koristiti za pripremu i sprovođenje svih *ex post* evaluacija zakona.
- Procedure treba da obezbede proveru usaglašenosti sa pravom EU svih značajnijih amandmana na nacрте zakona podnetih tokom skupštinske procedure, na primer putem izmena i ažuriranja tabela usklađenosti i izjava o usaglašenosti.
- Vlade treba da imaju jasna standardna pravila i procedure za ocenu i odgovor na predložene skupštinske amandmane, tako da se uključe i konsultuju sve ključne vladine institucije.

NALAZ 13: PRIMENA NESTANDARDNIH POSTUPAKA. Nekoliko parlamenata na Zapadnom Balkanu u velikoj meri se oslanja na nestandardne zakonodavne postupke kako bi ubrzali usvajanje zakona u skupštini.

Poruka: Jedan od politički najspornijih aspekata zakonodavnog rada skupštine je primena nestandardnih (npr. hitni, vanredni ili skraćeni) postupaka za skupštinski nadzor i usvajanje. Slika 8 i tabela 23 ističu meru do koje se koriste nestandardni postupci. Nestandardni postupci ograničavaju obuhvat parlamentarnog nadzora; skraćuju trajanje procedure u skupštini; i ograničavaju meru do koje se nadzor može zasnivati na činjenicama i analizi. Dok omogućuje parlamentima i vladama da ekspeditivno rešava hitna pitanja, **prekomerna primena nestandardnih postupaka za usvajanje zakona predstavlja rizik po zakonodavni proces zasnovan na činjenicama.**

Preporuke:

- Parlamenti i vlade treba da se saglase po pitanju jasnih kriterijuma i standarda za korišćenje nestandardnih zakonodavnih postupaka i treba da obezbede poštovanje istih.
- Dok se nestandardni postupci mogu koristiti radi ubrzanja zakonodavnog procesa u skupštini, ne treba da slabe činjenične temelje za skupštinski nadzor, na primer povlačenjem zahteva da se sprovede AEP ili javna rasprava za sve ili određene vrste zakonskih predloga.
- Parlamenti treba da razmotre sprovođenje *ex post* analiza i evaluacija zakonodavstva usvojenog po skraćenom ili hitnom postupku.

NALAZ 14: PARLAMENTI I PROCESI INTEGRACIJA U EU. Parlamenti za Zapadnom Balkanu igraju ključnu ulogu u napredovanju na putu EU integracija kroz nacionalne koordinacione strukture u kojima učestvuju i vlada i organizacije civilnog društva. Skupštinski odbori za EU integracije i unutrašnje strukture takođe podržavaju proces integracija u EU.

Poruka: Parlamenti za Zapadnom Balkanu preduzeli su važne korake kako bi podržali procese EU integracija. Fokusirani su na usklađivanje svojih nacionalnih pravnih sistema sa pravnim tekovinama EU; usmeravanje i praćenje nacionalnih politika integracije; kao i angažovanje sa institucijama EU. Opredelili su posebne skupštinske odbore za EU, a mnogi su uspostavili i unutrašnje skupštinske službe za podršku integracijama u EU.

Preporuka:

- Vlade treba da na sistematičniji način uključe parlamente u izradu nacionalnih planova za integraciju u EU, uključujući i prenošenje prava EU, da bi im pomogle da planiraju i utvrđuju prioritete, kao i da obezbede blagovremeno usvajanje planiranog zakonodavstva.
- Parlamenti treba da se aktivnije uključe u praćenje sprovođenja nacionalnih planova EU integracija.
- Parlamenti, preko svojih struktura za koordinaciju poslova EU integracija, treba da promovišu učešće organizacija civilnog društva u praćenju procesa pristupanja EU i usklađivanja sa pravom EU.

NALAZ 15: POSTUPCI PRENOŠENJA PRAVA EU. Svi parlamenti na Zapadnom Balkanu uspostavili su posebna pravila, procedure i mehanizme namenjene osiguranju usklađenosti nacrta zakona sa pravnim tekovinama EU. Sadržane su odredbe koje obezbeđuju kvalitetno prenošenje prava EU na osnovu činjenica, posebno za propise čiji je predlagatelj vlada.

Poruka: Veliki deo zakonodavstva koje razmatraju parlamenti na Zapadnom Balkanu odnosi se na integracije u EU i usklađivanje sa propisima EU. Države kandidati su se obavezale da svoje zakonodavstvo usklade sa pravom EU i da obezbede ocenjivanje usaglašenosti svih novih zakona. **Delotvornost zakonodavnog procesa u parlamentu umnogome zavisi od kvaliteta informacija koje dostavlja vlada**, kao što su izjave o usaglašenosti i tabele usklađenosti. **Kvalitet izrade zakona na osnovu činjenica u vladi i nadzor na osnovu činjenica u skupštini neraskidivo su povezani.** Postoji rizik da predlog zakona iniciran u skupštini i veće izmene i dopune nacrta zakona čiji je predlagač vlada ne prođu kroz sistematske provere usaglašenosti sa pravnim tekovinama EU, uz negativne posledice po delotvornu i punu usklađenost nacionalnog zakonodavstva sa standardima EU.

Preporuke:

- Vlade i skupštine treba da obezbede da izrada i usvajanje zakona kojima se domaći propisi usklađuju sa evropskim budu zasnovani na najboljim dostupnim analizama i činjenicama.
- Parlamenti treba da redovno analiziraju postojeća pravila, procedure i praksu kako bi se postarali da se sva sredstva za delotvoran prenos propisa EU dosledno i u potpunosti primenjuju. Skupštinske službe treba da sprovode česte provere kvaliteta pratećih dokumenata, kao što su tabele usklađenosti.
- Vlade treba da se postaraju da poslanici imaju pristup službenim prevodima direktiva EU koje se prenose kroz predložene nacрте koje dostavlja vlada.

NALAZ 16: PRENOŠENJE PRAVA EU I NESTANDARDNI POSTUPCI. Nekoliko parlamenata na Zapadnom Balkanu koristi nestandardne postupke nadzora i usvajanja prilikom prenosa prava EU u domaći sistem.

Poruka: Postoje značajna odstupanja u tome kako parlamenti na Zapadnom Balkanu sprovode razmatranje i usvajanje zakonodavstva usklađenog sa pravnim tekovinama EU. Neki parlamenti, uključujući one u **Severnoj Makedoniji, Crnoj Gori, Srbiji i BiH (na nivou države)** predviđaju skraćene postupke. Nasuprot tome, primena skraćenog postupka nije dozvoljena u **Albaniji** kada je u pitanju usklađivanje domaćeg zakonodavstva sa propisima EU. Na **Kosovu***, usklađivanje zakonodavstva se, po pravilu, ne vrši kroz hitne ili vanredne postupke. **Nestandardni postupci nose rizik od toga da se usled nedostatka vremena neprimereno ograniče mogućnosti parlamenata, a da parlamentarna rasprava postane puka forma.** U konačnom, kvalitet prenosa prava EU procenjuje se po delotvornosti primene usvojenih zakona, s obzirom na aspekte sprovođenja i usaglašenosti. Prema tome, **važno je da skupštine i vlade tesno sarađuju da bi svele na minimum rizik od lošeg kvaliteta transpozicije propisa EU i od njegovih pratećih posledica, kao što su „kozmetičke promene“ i preterana zakonska opterećenja.**

Preporuka:

- Sve administracije na Zapadnom Balkanu treba da se postaraju da se isti standardi izrade politika i provera kvaliteta primenjuju na nacрте zakona poteklih iz domaćih planova za izradu zakona osmišljenih radi usklađivanja sa propisima povezanim sa EU integracijama.
- Kad je relevantno, vlade i parlamenti na Zapadnom Balkanu treba da razmatraju izmenu pravila i postupaka kako bi onemogućili blanko ili automatsko izuzeće svih propisa povezanih sa EU integracijama od standardnih skupštinskih procedura nadzora i usvajanja.
- Kada se primena nestandardnih zakonodavnih postupaka radi prenošenja prava EU smatra neophodnom, ne treba da podrazumeva snižavanje standarda za skupštinski nadzor zasnovan na činjenicama.

Post-zakonodavni nadzor, ex post evaluacija i analiza rada izvršne vlasti

NALAZ 17: EX POST ANALIZA I EVALUACIJA Post-zakonodavni nadzor, ex post evaluacija i naknadna analiza sprovođenja zakona od strane izvršne vlasti veoma su ograničeni na celom Zapadnom Balkanu i primenjuju se samo u izuzetnim slučajevima.

Poruka: Delotvornost zakonodavnog procesa ocenjuje se uglavnom na osnovu uspeha primene zakona. Parlamenti imaju ključnu ulogu u praćenju i oceni sprovođenja zakona, kako zbog pozivanja vlade na odgovornost, tako i radi ostvarenja zakonodavne uloge parlamenta. **Post-zakonodavni nadzor i ex post evaluacija unapređuju zakonodavstvo samo ako se njihovi rezultati vraćaju u vladin sistem pripreme zakonskih predloga. Do sada se ovaj deo izrade zakonodavstva na osnovu dokaza slabo razvijao na Zapadnom Balkanu.** Ovaj nalaz delimično proističe iz činjenice da još uvek nisu formirane unutrašnje jedinice koje bi bile posvećene podršci sistematskim i detaljnim analizama i ocena zakonodavstva nakon stupanja na snagu. U tome se vidi i nedostatak obzira prema monitoringu i evaluaciji prilikom same izrade zakona, kako je konstatovano u dokumentu SIGMA br.61 iz 2021. godine, o AEP i prenošenju prava EU, čemu svedoči nedostatak metodologija i smernica za sprovođenje tako složenih studija.

Preporuke:

- Parlamenti i vlade Zapadnog Balkana treba da se postaraju da se o pitanjima i rizicima u vezi sa sprovođenjem, praćenjem i usklađivanjem novih politika uvedenih nacrtima zakona sistematski raspravlja tokom pripreme zakonskih akata i procesa nadzora.
- Vlade treba da jačaju svoje nacionalne sisteme za ex ante analize efekata zakona i postaraju se da relevantni izveštaji o AEP sadrže adekvatne informacije o planiranim aranžmanima za praćenje, sprovođenje i ocenu zakona.
- Parlamenti za Zapadnom Balkanu treba da razmotre promenu svojih pravila i procedura kako bi se postarali da se sprovođenje zakona analizira na sistematičniji način. Analizu zakona usvojenih nestandardnim postupcima (npr. vanrednim, hitnim ili skraćenim), koji obično imaju slabiju zasnovanost na činjenicama, treba smatrati prioritonom za ex post razmatranje i evaluaciju.
- Parlamentarna administracija treba da jača kapacitete i eksterne mreže radi pomoći poslanicima i skupštinskim odborima u ex post evaluaciji zakonodavstva i njegove primene.

NALAZ 18: OTVORENOST I PRISTUPAČNOST PARLAMENTATA. Svi parlamenti na Zapadnom Balkanu koriste internet alatke za komunikaciju sa javnošću i sa zainteresovanim stranama tokom izrade zakona. Nekoliko parlamenata preduzelo je u poslednje vreme krupne korake ka jačanju otvorenosti, pristupačnosti i transparentnosti svojih aktivnosti.

Poruka: Po svojoj prirodi, izrada zakona na osnovu činjenica zahteva otvorenost, pristupačnost i transparentnost u parlamentarnim aktivnostima da bi podaci, informacije, stručnost, znanje, razmatrane opcije i ocene mogli da se dele sa zainteresovanim stranama i javnošću. Sposobnost građana da razumeju i ocene skupštinski zakonodavni proces presudno zavisi od toga da li skupština radi otvoreno, pristupačno i transparentno. Do najveće moguće mere, građani treba da budu u mogućnosti da prate proces izrade zakona u „realnom vremenu“ i daju svoj doprinos tokom pripreme i praćenja nacrtu zakona.

Preporuke:

- Parlamenti treba da obezbede potpun i jednostavan pristup svima relevantnim informacijama o zakonodavnim aktivnostima, pojedinačnim nacrtima zakona i pratećoj dokumentaciji, za sve interne i eksterne zainteresovane strane i građane. Javne rasprave i diskusije o zakonima u

skupštini treba da budu inkluzivne i transparentne, uz učešće stručnjaka i grupa sa najvećim znanjem i stručnošću za datu oblast.

- Planovi rada i kalendari parlamenta treba da se objavljuju i budu dostupni putem interneta u lako čitljivom formatu kako bi vlada i eksterne zainteresovane strane mogle da planiraju i pripremaju svoje predloge koje upućuju u skupštinsku proceduru.
- Parlamentarna administracija treba da se kontinuirano usavršava i jača svoje elektronske platforme i sisteme kako bi obezbedila objavljivanje punih, tačnih i ažuriranih podataka i informacija o nacrtima zakona.
- Parlamenti treba da rutinski dostavljaju povratne informacije o rezultatima eksternih mehanizama za učešće građana i drugih zainteresovanih strana, nudeći obrazložene informacije o ishodima predloga, kritike i sugestija.

Izvod iz:

Parlamenti i zakoni zasnovani na činjenicama na Zapadnom Balkanu

Parlamenti imaju jedinstvenu ulogu u obezbeđivanju da usvojeni zakoni, bez obzira na to ko ih je inicirao, budu zasnovani na dokazima i pogodni za svrhu. Za izvršnu vlast, zakoni su vitalni instrumenti kroz koje sprovode javnu politiku. Vlade se stoga oslanjaju na parlamente da prouče i usvoje zakonodavstvo na pravovremen, dobro planiran i koordiniran način. Parlamentarna kontrola donošenja vladinih zakona i njegova uloga u ex post evaluaciji sprovođenja zakona pomaže zakonodavnom tijelu da pozove izvršnu vlast na odgovornost. Donošenje zakona zasnovanih na dokazima posebno je važno za procese evropskih integracija jer uključuju usvajanje mnogih novih zakona. U radu se razmatra kako se zakoni planiraju, pokreću, pripremaju, ispituju i ocenjuju od strane parlamenata šest administracija Zapadnog Balkana. U izveštaju se raspravlja o konceptu donošenja zakona u okviru parlamentarnog sistema vlasti. Razmatra kako parlamenti i vlade saraduju i koordiniraju svoje zakonodavne aktivnosti tokom ciklusa donošenja zakona, pružajući komparativnu analizu postojećih pravila i procedura, kao i prakse donošenja zakona. Obezbeđen je set ključnih nalaza i preporuka politike za podršku administracijama Zapadnog Balkana u planiranju i sprovođenju budućih reformi.